

Богатые урожаи в Евразии

ПОЧЕМУ НЕКОТОРЫЕ ХОЗЯЙСТВА В РОССИИ, УКРАИНЕ, БЕЛОРУССИИ И
АРМЕНИИ ПРЕУСПЕВАЮТ НЕСМОТРЯ НА ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ

ПОНАРС Евразия

Аналитическая записка № 490

Октябрь 2017 г.

Сьюзен Венгле¹

Университет Нотр-Дам

Принято считать, что сельскохозяйственные реформы в пост-советских странах не достигли поставленных целей. Эта оценка по большей части основана на исследованиях, сосредоточенных на первой декаде аграрных реформ, которая, конечно, характеризовалась падением производства, заброшенностью земель и оттоком населения из сельской местности. Многие наблюдатели продолжали подчеркивать провалы и в 2000-х, относя их на счет ошибочного плана реформ сельских институтов, разработанного при президенте Владимире Путине. Подобные суждения верно указывают на очень серьезные проблемы в пост-советском аграрном секторе, но они затушевывают важные перемены, произошедшие в последние пятнадцать лет в сельской экономике в некоторых странах пост-советского пространства. Ряд сельхозпроизводителей усовершенствовали методы производства, добились значительного роста и интегрировались в международные рынки. Хотя во многих регионах сельские поселения продолжают переживать трудности, некоторые отраслевые сегменты и некоторые плодородные районы привлекли значительные отечественные и иностранные инвестиции и в них видны важные перемены.

Эта аналитическая записка привлекает внимание к тенденциям в развитии аграрного сектора России, Украины, Белоруссии и Армении, где за последние пятнадцать лет в некоторых районах значительно увеличились уровни инвестиций, производительности, валовой продукции и экспорта. Это касается, например, российской пшеницы, украинской кукурузы, белорусской молочной продукции и армянских фруктов. В этих тенденциях интересно то, что международная

¹ Сьюзен Венгле ([Susanne Wengle](#)) – ассоциированный профессор факультета политологии в Университете Нотр-Дам и по совместительству член факультета в Школе глобальных проблем Кио.

интеграция и технологические изменения произошли несмотря на большое разнообразие и казалось бы слабость институциональной базы. Увеличение продукции и рост производительности достигнуты не в результате общего улучшения институциональной среды в экономике этих стран, но в результате отдельных реформ и политических решений, нацеленных на привлечение иностранных инвестиций, и щедрой государственной поддержки, направленной в секторы, считающиеся сравнительно привлекательными. По большей части перемены стали результатом целенаправленно применяемых стратегий роста и целевых субсидий в отдельные отраслевые сегменты. Это помогло вычертить долгосрочные перспективы для высоко-капитализированных ферм, которые были признаны способными реализовать политические цели, поставленные для агросектора правительствами этих стран.

Тенденции в инвестициях, повышение производительности и рост экспортных возможностей

После распада Советского Союза страны СНГ приняли различные стратегии аграрных реформ с разной степенью приватизации земли и продажи земель. Законы в рамках земельных реформ были проведены в начале 1990-х во всех четырех рассматриваемых здесь странах. В России, Украине и Армении сельхозземли государственных хозяйств (колхозов и совхозов) были приватизированы, но земельные реформы были частично свернуты под влиянием политических деятелей, которые выступали против либерализации и сопротивлялись отказу от госконтроля на земельные активы. Отчасти результатом таких политических компромиссов стало то, что в этих трех странах аграрный сектор переживал трудности из-за того, что рыночные реформы были не полными. Сталкиваясь с перебоями в снабжении и иностранной конкуренцией, аграрные производители имели мало доступных капиталов и других ресурсов, чтобы справиться с огромными проблемами, которые принесли перемены. Результатом стали падение производства и отток сельского населения. В Белоруссии сельхозпроизводство в основном оставалось под строгим контролем находящихся в собственности государства колхозов, а частным лицам было дозволено владеть только мелкими участками земли.

На пост-советском пространстве 1990-е годы фактически принесли мало перемен по части собственности и методов производства: колхозы оставались главными собственниками земли и они не вносили существенных изменений в то, как они хозяйствовали на земле. В некоторых регионах ситуация постепенно менялась в начале тысячелетия и уже более быстрыми темпами в середине 2000-х. Когда цены на продовольственные товары стали расти, внутренние и иностранные инвесторы начали все более интересоваться пахотными землями в пост-советских странах, осознав их ценность и как спекулятивного, и как производственного актива. В

деревню потекло больше частных и государственных капиталов и сельхозпроизводство ожило.

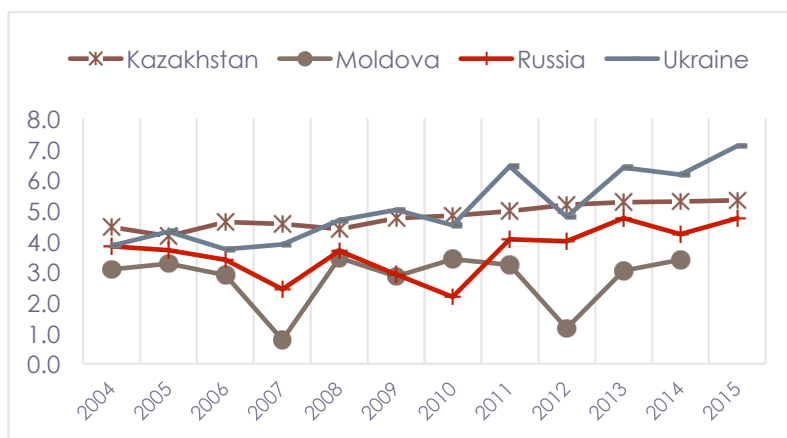
Российское сельское хозяйство ощутило значительный приток капитала в 2000-е годы, когда отечественные и иностранные инвесторы осознали ценность российских наиболее плодородных пахотных земель. Между 2000 и 2015 годами инвестиции в основной капитал увеличились более чем в десять раз; в течение декады между 2004 и 2013 годами прямые иностранные инвестиции (ПИИ) в сельское хозяйство выросли более чем в четыре раза. За это время, главным образом благодаря притоку капитала, появился новый тип частного собственника – *новые сельскохозяйственные операторы* (НСХО). Это – вертикально интегрированные сельскохозяйственные производители, которые посредством покупки и долгосрочной аренды у бывших колхозов собирают большие участки земли в российских наиболее плодородных регионах.

Многие российские НСХО финансируются или как-то иначе связаны с российскими олигархическими структурами, однако не все – примечательно, некоторые из них имеют мирового уровня [финансовую поддержку](#), происходящую в том числе из Соединенных Штатов, Европы, стран Персидского залива и Китая. Благодаря капитальным вложениям НСХО работают с современным фермерским оборудованием и технологиями, что позволяет им достичь более эффективного производства и более высокой производительности. В российских южных регионах, например, урожай и производство пшеницы значительно выросли. Эти тенденции повлияли на примечательный поворот в зерновом торговом балансе страны. Россия была зависима от импорта зерна с 1970-х; к 2010-му она стала крупнейшим экспортером зерна, а в 2016-м – крупнейшим в мире экспортером пшеницы. От ежегодного импорта в среднем 20,9 млн метрических тонн в конце советского периода примерно двадцать лет спустя страна пришла к ежегодному экспорту 14,1 млн метрических тонн.

Во многом так же, как российские сельхозпроизводители, украинские аграрии переживали неожиданный бум в последнюю декаду. В частности, взлетело производство и производительность в выращивании кукурузы и сои. Эти тенденции были в основном вызваны переходом на гибридные семена и ростом инвестиций в новые семена и биотехнологии. В то время как общий объем ПИИ в Украине остается в целом относительно низким, иностранные инвестиции в сельском хозяйстве выросли за последнюю декаду значительно. К 2015 году Украина была среди возглавляющих рейтинг 10 стран с наибольшим ростом акций в сельском хозяйстве по отношению к общему притоку ПИИ. Как и в случае с российскими капитальными инвестициями, источник сельскохозяйственных инвестиций является глобальным по своему характеру, исходя от американских и европейских «гигантов агробизнеса», а также от новых фирм в Китае и странах Персидского залива.

Крупная доля этих вложений была направлена в инфраструктуру украинского сельского хозяйства, в биотехнологии, а также компаниям, производящим семена, кукурузу и сою. Широкое применение гибридных и генетически модифицированных семян примечательно, учитывая, что Украина формально не разрешает использование ГМО. Законодательную базу по ГМО обходят с помощью одной из статей [Соглашения об ассоциации между ЕС и Украиной](#) 2014 года, которая допускает сотрудничество в сфере биотехнологий. Эта лазейка открыла дверь для западных гигантов по производству сельскохозяйственных материалов и семян, таких как «Monsanto», «DuPont» и «Cargill». В 2013 году был собран крупнейший в украинской истории урожай кукурузы и было достигнуто повышение производительности с 2008 года на ошеломительные 486 процентов. В 2015 году порядка 80 процентов украинской сои было выращено из генномодифицированных семян, и не удивительно, что 2016 год показал рекордный урожай сои. Кукурузный и соевый бум также отразился на [резком росте](#) украинского сельскохозяйственного экспорта: он вырос с 12 процентов от всего украинского экспорта в 2005 году до 27 процентов от общего экспорта в 2013 году.

Рисунок 1: Урожай кукурузы в четырех странах – крупнейших производителей кукурузы СНГ, 2004 – 2015 (т/га)

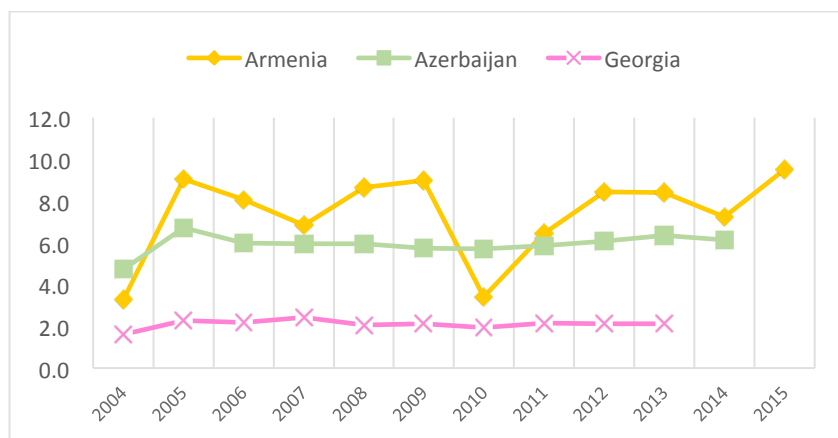


Источник: [AgriCIS trade](#)

Хотя экономика Армении росла большую часть 2000-х, сельское хозяйство сначала отставало, поскольку продолжались трудности, начавшиеся в 1990-х. С 2010 года сельское хозяйство оживило и получило приличную долю пришедших в страну ПИИ. В то время как после 2008 года общее количество ПИИ в Армении упало, ПИИ в аграрном секторе [выросли](#) после глобального финансового кризиса. Наибольшие инвестиции пошли в вино и виноград и другую дорогую продукцию, как, например, фрукты (включая органические фрукты), ягоды и грецкие орехи. Улучшенная технология, доступ к капиталам и инвестиции в перерабатывающее производство внесли свой вклад в усиление диверсификации армянского сельского хозяйства и в рост производства и экспорта. Между 2006 и 2015 годами производство фруктов и овощей [увеличилось](#) более чем на 30 процентов. Доля

сельского хозяйства в ВВП и в экспорте увеличилась в течение этого периода, причем абрикосы представляли крупнейший по объему фруктовый экспорт и давали почти 50 процентов доходов, поступающих от экспорта.

Рисунок 2: Урожай фруктов на Южном Кавказе, 2004 – 2015 (т/га)



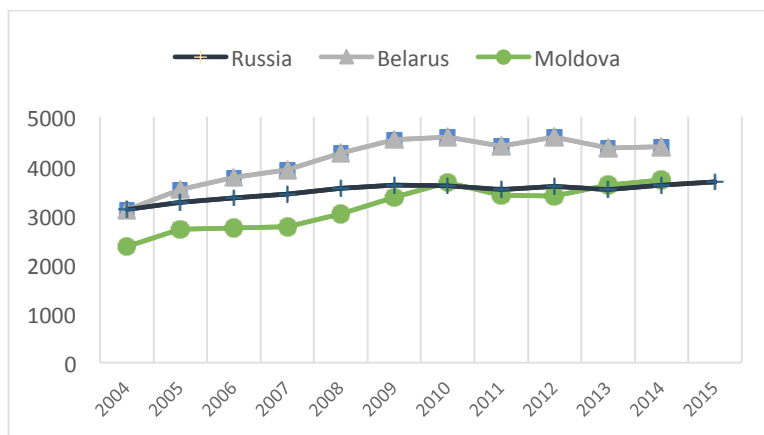
Источник: [AgriCIS trade](#)

Вероятно наименее известным сельскохозяйственным трендом в СНГ является значительный рост молочной индустрии Белоруссии. Молочная продукция безусловно является наиболее важным экспортным товаром Белоруссии, в 2010 году она составила 48 процентов от всего экспорта. Рост в молочной индустрии начался в начале 2000-х и усилился в последние годы – по большей части из-за российского запрета на импорт продуктов питания из Соединенных Штатов и Европы, что стало подпитывать российский спрос на белорусскую молочную продукцию. В значительной степени этот производственный бум и экспортный успех стали возможны благодаря строительству новых молочных ферм и перерабатывающих мощностей, технологическому обновлению тысяч существовавших производств, росту поголовья скота в соотношении количество коров на одну ферму и обучению рабочей силы в этом секторе. Также Белоруссия много инвестировала в мощности по производству сухих молочных продуктов и в результате стала третьим в мире крупнейшим экспортером сухой сыворотки.

В отличие от российских НСХО, основанных на частной собственности, большинство фермерских земель и все крупные молочные производители Белоруссии принадлежат государству. В значительной степени модернизация белорусской молочной индустрии финансируется из государственных фондов: за последние несколько лет правительство выделило более чем 40 млрд долларов на модернизацию аграрной отрасли. В дополнение к отечественным государственным фондам, в белорусский молочный сектор инвестировали несколько крупных российских производителей молока, среди них наиболее примечательный – «Юнимилк», российский гигант переработки молока, частично находящийся в собственности «Danone». В отличие от украинских компаний, участвующих в

кукурузном и соевом буме, белорусская молочная индустрия в целом не была получателем значительных иностранных инвестиций. Приток капитала в Белоруссию вообще низкий, а сельское хозяйство получило только около 1,7 процента ПИИ в 2013 году.

Рисунок 3: Производство молока в России, Белоруссии и Молдове, 2004 – 2015 (кг/корова)



Источник: [AgriCIS trade](#)

Институциональная среда

Существующие исследования на тему притока капиталов зачастую концентрируются на внутренних институциональных параметрах как факторе, имеющем решающее значение в объяснении результатов местного развития. «Слабые» институты, включая выборочное применение законов и правил, нечеткое распределение ответственности между причастными к делу институциями, непропорциональное использование государственной власти в частных целях и отсутствие прозрачности и информации для определения и использования экономических возможностей – считается, что все это наносит ущерб развитию, потому что отпугивает долгосрочных инвесторов. Этот подход, часто обозначаемый как «хорошее управление», хотя все еще широко применяется, но ставится все чаще [под сомнение](#) как теоретическая концепция и как постановка задач для развития.

Этот скептицизм подтверждается данными по [институциональным условиям](#) в пост-советских странах – рассматриваемые здесь четыре страны имеют разный и в лучшем случае переменный успех в проведении институциональных реформ. Одна из стран, Беларусь, сохраняет почти полный государственный контроль над сектором молочных продуктов. Одним из многих следствий такой структуры собственности является то, что государство полностью регулирует цены в секторе. Отсутствие рыночно-ориентированной реструктуризации крупных фермерских хозяйств в значительной степени [препятствует](#) притоку частных инвестиций в

сельское хозяйство. Россия и Украина провели некоторые реформы в начале и середине 2000-х, чтобы содействовать инвестированию в сельское хозяйство, но мало кто согласится, что институты во всех четырех странах в целом отвечают критериям, которые требуются каноном хорошего управления в качестве необходимых характеристик сильной институциональной базы.

Многие отмечают, что в России, несмотря на земельную реформу, регистрация земли – громоздкая процедура, требующая больших затрат денег и времени, и что в целом мало прозрачности и знаний о юридических процедурах. Другие указывают на плохую работу административного аппарата, широко распространенную коррупцию и тот факт, что многие аспекты нормативно-правовой базы безнадежно устарели. Права частной собственности остаются не гарантированными, коррупция широко распространенной, иностранные инвестиции сопряжены с серьезным политическим риском, и ситуация с прозрачностью и демократическими процедурами как раз ухудшалась в ту декаду, когда росло сельскохозяйственное производство.

Украинское правительство также продвинуло несколько реформ и законов в 2000-х, но международные наблюдатели продолжают указывать на недостатки в институциональной базе страны. Конкретно в сельском хозяйстве следует напомнить, что импорт и использование гибридных и генномодифицированных кукурузы и сои по большому счету находится юридически в серой зоне: это формально незаконно, но широко практикуется и законы не исполняются. Мораторий на продажу частных сельскохозяйственных земель остается в силе, и делает невозможной покупку земли со стороны а) граждан, которые могли бы участвовать в свободном обороте земли, и б) иностранных лиц, которые могли бы инвестировать в землю без посредничества местных партнеров.

Во многом как Россия и Украина, Армения в целом приветствует иностранные инвестиции, принимая политику «открытых дверей» и вводя свободные экономические зоны, которые предлагают налоговые льготы и тарифные каникулы. Армянские институты в целом оцениваются намного выше, чем, например, украинские, но армянская экономика все еще с трудом справляется с исполнением контрактов, разрешением проблем неплатежеспособности, с разрешениями на строительство, снабжением электричеством и налоговыми платежами. Так же, хотя Армения имеет относительно хорошие для пост-советского региона показатели по коррупции, инвесторы все еще жалуются на пагубное влияние коррупционных практик на бизнес-среду.

Государственная поддержка сельского хозяйства

Похоже, что изменения на селе в этих странах стали возможны не благодаря общему улучшению институциональной базы, создающей благоприятные условия

для всех участников, а благодаря помощи и постоянному вниманию со стороны государства.

Российское правительство поддерживает сельское хозяйство с начала 2000-х, когда, как из рога изобилия, полились меры, нацеленные на повышение отечественного производства и сокращение экспортной зависимости. Когда выросли цены на нефть и улучшился сбор налогов к середине 2000-х, государственная поддержка отечественного сельского хозяйства усилилась. Между 2005 и 2010 годами общая [государственная поддержка аграрной отрасли](#) более чем утроилась в номинальных рублях, поднявшись на 135 процентов в реальных рублях. Эти меры изменялись с годами, но в целом включали торговые ограничения, различные дотационные долгосрочные и операционные кредиты, налоговые каникулы, установку на использование товаров отечественного происхождения и создание государственного зернового трейдера, который покупал зерно по благоприятным ценам. Российское правительство также инвестировало в физическую инфраструктуру для содействия модернизации сельского хозяйства (например, зерновые элеваторы, оборудование портов, дороги и приспособления для новых перерабатывающих мощностей).

Государственная поддержка сельского хозяйства в Украине была также довольно высокой: с затратами на производителей около 1,62 процента ВВП Украина предоставляет государственную поддержку намного выше среднего уровня по Организации экономического сотрудничества и развития (0,34 процента от ВВП) и среди других развивающихся экономик. Государственная поддержка преимущественно предоставляется посредством налоговых льгот и благоприятной торговой политики. Украинская налоговая политика в сельском хозяйстве фокусируется скорее на «секторной стратегии», чем на универсальной политике: полевые культуры – один из приоритетных секторов, получающих налоговые льготы и государственную поддержку. Несмотря на законы, которые формально запрещают иностранным инвесторам покупать землю, украинское правительство активно работает с иностранными фирмами для приобретения биотехнологий и с производящими семена компаниями, которые поставляют крайне необходимые сельхозматериалы.

Белорусское правительство давно понимает важность молочного сектора экономики и оказывает большую поддержку производителям и переработчикам в секторе, выделяя значительные бюджетные средства на модернизацию молочных ферм и на строительство новых перерабатывающих мощностей. Поддержка сельского хозяйства со стороны правительства Армении концентрируется в субсидировании затрат на сельскохозяйственные материалы и на улучшении доступа к кредитам для мелких фермеров посредством субсидий на кредиты. Более того, чтобы справиться с проблемой использования земли, правительство предложило прямые выплаты фермерам в зависимости от площади земли, занятой посадками. Оно также использовало торговую политику для поддержки

сельскохозяйственного экспорта и производства: тарифы применяются для импортируемой сельскохозяйственной продукции, в то время как сырье для производства сельскохозяйственных пищевых продуктов и сельскохозяйственный экспорт освобождены от тарифов и налогов.

Заключение

По всему региону очень целенаправленные и временами щедрые меры поддержки и интервенционистская политика – торговые ограничения, дотационные кредиты, налоговые каникулы, установка на использование товаров отечественного происхождения, специально созданные государственные предприятия – помогли участникам определенных секторов. Обещая достичь увеличения отечественного производства, эти участники процветали под своеобразным зонтиком, защищавшим их права собственности и обеспечивавшим долгосрочные инвестиции, невзирая на шероховатости институциональных условий в целом.

**Elliott School of
International Affairs**

THE GEORGE WASHINGTON UNIVERSITY

PONARS ● NEW APPROACHES
● TO RESEARCH AND
E U R A S I A ● SECURITY IN EURASIA

© PONARS Eurasia 2016. Данный текст основан на аналитической записке на английском языке с тем же номером. ПОНАРС Евразия представляет собой международную сеть ученых, разрабатывающих новые подходы к изучению проблем внутренней и внешней политики, безопасности и сотрудничества в России и Евразии. ПОНАРС Евразия базируется в [Институте исследований Европы, России и Евразии \(IERES\)](#) Школы международных отношений им. Эллиотта Университета Джорджа Вашингтона. www.ponarseurasia.org